

УДК 342.95

О. Ю. САЛМАНОВА,*кандидат юридичних наук, доцент,**начальник кафедри адміністративного права та процесу**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ОЦІНОЧНИХ ПОНЯТЬ В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Досліджено теоретико-правові засади застосування оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві. Розглянуто механізм використання оціночних понять та можливі шляхи удосконалення процесу захисту прав і свобод громадян від протиправних рішень посадових осіб органів державної влади. Визначено, що оціночні поняття в процесі застосування норм адміністративно-деліктного законодавства дозволяють здійснювати індивідуальне піднормативне регулювання суспільних відносин. Вони є об'єктивно необхідними, надають адміністративно-деліктному законодавству певний ступінь стабільності та регулятивної міцності, а у ряді випадків усувають протиріччя, що виникають в результаті нормативно-правового формалізму.

Ключові слова: оціночні поняття, адміністративно-деліктне законодавство, компетенція, дискреційні повноваження, адміністративно-юрисдикційна практика, правовий припис, юридичний факт.

Salmanova, O.Y. (2015), "Problems of using evaluative concepts in administrative and tort legislation" ["Problemy vykorystannia otsinochnykh poniat v administratyvno-deliktnomu zakonodavstvi"], *Pravo i Bezpeka*, No. 3, pp. 62–67.

Постановка проблеми. Одним із аспектів підвищення правової якості адміністративно-деліктного законодавства є проблема оптимального співвідношення елементів формального та оціночного. Оціночні поняття є об'єктивно необхідними і за відповідних умов надають адміністративно-деліктному законодавству певної стабільності та регулятивної міцності, знімають у ряді випадків протиріччя, що виникають в результаті нормативно-правового формалізму. Водночас надмірне і невиправдане включення оціночних понять в адміністративно-деліктне законодавство здатне зменшити ефективність процесів в адміністративно-юрисдикційній практиці. Складність тлумачення і застосування оціночних понять пов'язана з низкою особливостей їх логіко-гносеологічної та юридичної природи. Існує реальна небезпека прояву суб'єктивізму, що може призвести до порушення прав та свобод людини і громадянина. Велике значення в цьому аспекті має пошук та аналіз закономірностей раціонально-

го використання оціночних понять для конструювання приписів адміністративно-деліктного законодавства.

Стан дослідження. В юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню та загальнотеоретичним аспектам правозастосовної діяльності взагалі присвятили свої праці такі вчені, як: С. І. Вільнянський, В. Н. Кудрявцев, М. О. Бару, Я. М. Брайнін, Т. В. Кошаніна, Ю. П. Соловей та інші.

Під оціночними поняттями розуміють детально не роз'яснені законодавцем і узагальнені типові емпіричні ознаки певних правових явищ, конкретизація яких здійснюється шляхом оцінки в рамках конкретної правозастосовної ситуації на основі розсуду суб'єкта. Оціночні поняття характеризуються певними правовими та позаправовими особливостями. Ці особливості окреслюють певну специфіку природи оціночних понять.

Метою цієї статті є дослідження теоретико-правових засад застосування оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві, розгляд механізму їх використання та можливих шляхів удосконалення процесу захисту прав і свобод громадян від протиправних рішень посадових осіб органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. В одних джерелах використовується термін «оціночні поняття», в інших – «оцінні», є ще третій термін – «оцінкові». Наприклад, В. К. Колпаков у своїй роботі називає один із різновидів перемінних ознак складу правопорушення оцінними [1, с. 257].

Почнемо аналіз оціночних понять з характеристики їх правових особливостей. Ці особливості покликані відобразити якісну специфіку вираження і функціонування цього класу понять в рамках усього права.

Першою правовою особливістю оціночних понять є те, що вони або взагалі не роз'яснюються в законодавстві, або знаходять у ньому лише часткову інтерпретацію. Іншими словами, оціночні поняття – це не визначені правом поняття. Також потрібно зазначити, що законодавець найчастіше вдається до неповноти вираження своєї думки у правовому приписі з метою охоплення цим приписом певної групи суспільних відносин.

Другою правовою особливістю оціночних понять є те, що вони конкретизуються самим правозастосувачем. Він визначає зміст оціночних понять у рамках відповідної правозастосовної ситуації з урахуванням загальних критеріїв, які закладені в адміністративно-деліктному законодавстві. Причому процеси правозастосовної конкретизації оціночних понять і застосування їх правових норм-носіїв у часі збігаються.

Сутність третьої правової особливості оціночних понять полягає у їх конкретизації на основі розсуду. Якщо під розсудом розуміти надану законом відносну свободу у прийнятті правозастосувачем тих чи інших рішень з метою найбільш адекватного відображення в них особливостей конкретних ситуацій, то при застосуванні норм з оціночними поняттями такий розсуд є неминучим.

Між рішенням, яке ґрунтується на розсуді, і довільним рішенням є принципова різниця, яка полягає в тому, що в першому випадку відповідний державний орган чи його посадова особа уповноважені на видання акта законом, і цей акт не повинен виходити за рамки цього закону. Іншими словами, розсуд у межах, що допускається законом, дозволяє знаходити оптимальні варіанти рішень. І навпаки, свавілля

протистоїть законності та не сприяє оптимізації прийнятих на його основі рішень. Оціночні поняття в процесі застосування норм адміністративно-деліктного законодавства дозволяють здійснювати індивідуальне піднормативне регулювання суспільних відносин. У цьому полягає основна особливість оціночних понять, яка підкреслює специфіку їх функціонального статусу в рамках правового регулювання. Індивідуальність у правовому регулюванні досягається можливістю максимального врахування ситуаційних особливостей відповідних правореґулюючих явищ. Функція індивідуального юридичного впливу полягає в поширенні загального і досить абстрактного правила на своєрідні фактичні обставини.

Таким чином, підбиваючи перші підсумки аналізу характеристики оціночних понять, можна відзначити, що оціночні поняття в адміністративно-деліктному законодавстві:

- взагалі не роз'яснюються в законодавстві або знаходять у ньому часткову (неповну) інтерпретацію;
- конкретизуються самим суб'єктом у рамках відповідної правозастосовної ситуації;
- конкретизуються на основі розсуду з урахуванням загальних критеріїв, які закладені в праві;
- кодують правове значення соціальних явищ;
- дозволяють здійснювати індивідуальне регулювання суспільних відносин.

У зв'язку з цим О. П. Коренев правильно вказує на те, що від суб'єкта правозастосування потрібне таке розуміння цих понять, яке має найбільше поширення в даний момент у тій чи іншій сфері управління [2, с. 76].

Характеристика оціночних понять адміністративно-деліктного законодавства була б неповною без зазначення їх позаправових особливостей.

До числа цих особливостей, що підкреслюють своєрідність логіко-гносеологічної та аксіологічної природи оціночних понять, належать:

- відкритий характер логічної структури;
- узагальнення найсуттєвіших ознак розкритих явищ у формі типізації;
- присутність у цих поняттях як аксіологічних, так і неаксіологічних оцінок.

Оціночні поняття використовуються в різних галузях законодавства, але найширше застосування знаходять саме в адміністративно-деліктному законодавстві.

Це є закономірним і цілком зрозумілим, оскільки управлінська діяльність відрізняється

різноманітним і творчим характером. Вона не можлива без надання органам виконавчої влади широкої ініціативи у вигляді відповідних дискреційних повноважень. Свобода розсуду і пов'язана з нею конкретизація юридичних фактів становить одну з характерних рис компетенції посадових осіб. Зазначене, головним чином, і обумовлює широке проникнення в адміністративно-деліктне законодавство оціночних понять. Їх найважливішою функцією є опосередкування адміністративного розсуду і дискреційних повноважень відповідних державних органів та їх посадових осіб. Адміністративно-деліктне законодавство меншою мірою насичене оціночними поняттями, оскільки воно спрямоване на регулювання правоохоронної діяльності, в якій дискреційні повноваження органів адміністративної юрисдикції та їх посадових осіб мають бути зведені до мінімуму.

Використання оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві – явище більше вимушене, ніж закономірне. Необхідність опосередкування дискреційних повноважень – це одна із загальних передумов використання оціночних понять як в адміністративно-деліктному законодавстві, так і в адміністративному законодавстві в цілому. Цим не вичерпується вся сукупність передумов.

Використання оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві має інтелектуальні межі і межі доцільності. У першому випадку формалізація в контексті відповідного правового припису є об'єктивно неможливою. У другому вона принципово можлива, але з тих чи інших причин недоцільна. Суб'єктивізм законодавця може виявлятися в обох випадках, але найбільше він характерний для другого випадку.

Необхідність використання оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві пояснюється двома видами передумов: об'єктивними та суб'єктивними. Якщо перша група передумов включає фактори, які не залежать від волі законодавця і впливають, зрештою, з відповідних соціальних закономірностей, то друга група передумов, навпаки, знаходиться в певній залежності від волі законодавця і пояснюється, найчастіше, недостатнім рівнем культури законотворчості та розвитку техніко-юридичного інструментарію.

Можна виділити такі об'єктивні передумови використання в законах оціночних понять: 1) наявність різноманітних соціальних явищ, що потребують правового опосередкування; 2) постійна зміна та ускладнення суспільних відносин за об'єктивно обмеженої можливості

законодавця передбачити їх розвиток і прояв, що змушує законодавця вдаватися до більш абстрактного викладу правових норм. Окрім інших засобів, це досягається саме включенням у ці норми оціночних понять.

Суб'єктивними передумовами використання оціночних понять в законах є, зокрема: існування певних традицій, усталених прийомів законодавчої техніки, недостатньо критичне запозичення понятійного апарату із старого законодавства. Сюди також слід віднести і недостатній ступінь розвитку юридичної науки і певні недоліки практики створення і застосування правових норм.

Зазначені передумови багато в чому пояснюють фактичне використання оціночних понять і в адміністративно-деліктному законодавстві. Питання форм закріплення оціночних понять в цьому аспекті має дуже принципове значення. Справа в тому, що далеко не у всіх випадках оціночні поняття знаходять своє закріплення у вигляді окремих слів або словосполучень безпосередньо в тексті закону. Існують й інші, більш складні і нетрадиційні способи закріплення оціночних понять. На наш погляд, доцільне виділення двох основних форм закріплення оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві: текстової (відкритої) і позатекстової (латентної). Текстова форма може бути реалізована двома способами фіксації оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві:

1) способом прямого закріплення у вигляді словосполучень або окремих слів;

2) бланкетним способом, коли оціночні поняття фіксуються не в самому законі, а в текстах підзаконно-нормативних актів, приписи яких інтерпретуються при кваліфікації відповідних адміністративних правопорушень.

У першому випадку тлумачення оціночного поняття не становить особливих труднощів, принаймні з позицій формальної логіки та лінгвістики. У другому ж випадку оціночні поняття мають ніби другий рівень, і їх встановлення та тлумачення пов'язане з аналізом відповідного нормативно-правового масиву. Існує й інший, відносно рідкісний, спосіб закріплення оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві – за допомогою контексту правового припису.

Таким чином, оціночні поняття можуть закріплюватися в адміністративно-деліктному законодавстві:

– за допомогою прямого словесного закріплення у законі;

– бланкетним способом;

– за допомогою єдиних для адміністративно-деліктного законодавства логіко-лінгвістичних структур;

– за допомогою контексту слововживання, що відображає різноманітні особливості конкретних життєвих ситуацій.

На відміну від понять точного значення (формально визначених понять), застосування оціночних понять, як показує аналіз адміністративно-юрисдикційної практики, часто пов'язане з різного роду помилками та вимагає від правозастосувача відповідної кваліфікації й досвіду.

Суть проблеми, про яку йде мова, полягає в необхідності відшукування для кожного правового припису про адміністративну відповідальність оптимального та соціально обумовленого співвідношення формального та оціночного. Надмірно широке і невинуватене використання в законодавстві оціночних понять здатне принести в адміністративно-юрисдикційну практику хаос та істотно ускладнити досягнення тих цілей, які поставлені законодавцем. Необхідно також враховувати, що однозначне і правильне формулювання понять права в тексті законів безпосередньо пов'язане з реалізацією завдання найбільш міцного гарантування прав і законних інтересів громадян в адміністративно-юрисдикційній сфері.

З іншого боку, ступінь абстрактності норми закону про адміністративне правопорушення повинен визначатися законодавцем у своїй основі не прагненням створення найбільш «зручних» для правозастосування норм, а в першу чергу, характером розкритих в законі соціальних явищ і цілей.

Включати чи не включати оціночне поняття в ту чи іншу статтю адміністративно-деліктного законодавства – справа законодавця. Разом з тим законодавець, вирішуючи питання, повинен діяти не наосліп (емпіричним шляхом), вдаючись до методу «проб та помилок», а керуватися сформованими у процесі багаторічної практики адміністративно-деліктної законотворчості та правозастосування об'єктивними закономірностями використання оціночних понять.

Виявлення меж використання оціночних понять в законах про адміністративні правопорушення зводиться, по суті, до пошуку критеріїв оптимального співвідношення формального та оціночного в кожному законотворчому рішенні. Такі критерії повинні стати для законодавця науково обґрунтованими орієнтирами оптимального використання оціночних понять.

Виявлення критеріїв оптимального використання оціночних понять в адміністративно-

деліктному законодавстві не можливе без аналізу складного комплексу факторів:

– цілей та інтересів законодавця, які реалізовані в конкретній правовій нормі;

– бажаних для законодавця меж адміністративно-правової заборони;

– тимчасового періоду, на який розрахована дія норми;

– відносної рухливості або стабільності явищ, що відображаються у цій нормі;

– ступеня розвитку техніко-юридичного інструментарію;

– досягнутого рівня культури законотворчості та правозастосування.

Розглянуті критерії покликані втілити в собі інтегративну характеристику багатьох змістових елементів законотворчого і правозастосовчого процесів і зайняти належне місце в системі принципів адміністративно-деліктної законотворчості. Їх конструктивна роль в законотворчості – це обґрунтування принципової доцільності й необхідності включення оціночних понять в ті чи інші норми про адміністративну відповідальність. Велике значення має надаватися і правилам логіко-лінгвістичного оформлення таких норм.

На наш погляд, в число критеріїв оптимального використання оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві слід включити:

– тимчасові критерії;

– критерій взаємної визначеності різногалузевих правових заборон;

– критерій обліку неправових (моральних) регуляторів.

Ступінь співвідношення конкретного й абстрактного у правовій нормі залежить від передбачуваного періоду її дії. Закони, які розраховані на більш тривалий термін, будуть містити більше оціночних елементів, ніж закони короткочасні, оскільки законодавець повинен завжди пам'ятати, що час змінює суспільні відносини, а отже, змінює і характер діяння, його суспільну небезпеку.

Наприклад, перед законодавцем стоїть завдання встановити адміністративну відповідальність за порушення правил поводження з препаратами, які використовуються в сільському господарстві і які спричинили або можуть спричинити забруднення атмосферного повітря [3].

Соціологічні обґрунтування показують, що така заборона має бути встановлена на тривалий термін. Дати конкретний перелік препаратів у тексті адміністративно-правової заборони неможливо, оскільки їх кількість величезна

і має тенденцію до збільшення. Дати їх вичерпну видову характеристику (пестициди, біостимулятори) в принципі можливо. Але така класифікація є прийнятною тільки на момент прийняття норми і може з часом істотно змінитися, оскільки не виключена поява нового виду (класу) препаратів за період дії норми. З іншого боку, правозастосувачу необхідно вказати хоча б приблизну характеристику цих препаратів для правильного застосування правової норми.

Понятійно-термінологічна визначеність різногалузевих правових заборон має пряме практичне значення, яке пов'язане, в першу чергу, з тим, що деякі суспільні відносини знаходяться під охороною різних інститутів юридичної відповідальності. Якщо при аналізі зазначеного критерію взяти співвідношення адміністративно-деліктного та кримінального законодавства, то тільки в цих галузях можна виділити достатню кількість суміжних складів правопорушень (порушення водія правил дорожнього руху) [3; 4].

Для правильного відмежування адміністративних проступків від суміжних з ними кримінальних злочинів необхідна взаємна визначеність і однозначність уживаних у законі понять. Ступінь співвідношення формального та оціночного в адміністративно-правових та кримінально-правових нормах має бути завжди взаємопов'язана і збалансована. В ідеальному варіанті всі необхідні критерії правильної кваліфікації адміністративних проступків і злочинів повинні охоплюватися відповідними галузями законодавства.

Досягнення абсолютної межі між галузями законодавства є об'єктивно неможливим, бо вони є системними утвореннями. Однак обмежуватися в законі одними лише вказівками про те, що адміністративна відповідальність не настає, якщо відповідно до чинного законодавства передбачена кримінальна (або навпаки), – це не кращий спосіб вирішення проблеми. Очевидним є те, що такі критерії мають бути більш конкретними.

На нашу думку, необхідно, по-перше, включити до мінімуму ті випадки, коли розме-

жування можливо зробити тільки на основі критеріїв, які виражені оціночними поняттями. У тих випадках, коли цього з об'єктивних причин зробити неможливо або з соціально-правових міркувань недоцільно, необхідно надати одній із суміжних норм великий ступінь казуїстичності. По-друге, слід критично підходити до доцільності включення відносних приписів поряд з конкретними критеріями оціночних. У деяких випадках таке включення тягне за собою невизначеність заборони, яка буде істотно ускладнювати кваліфікацію правопорушень.

Висновок. Можна зазначити, що правові норми діють в системі з іншими соціальними нормами. Скоординованість вимог різних соціальних норм в адміністративно-деліктній законотворчості – складне завдання, що стоїть перед законодавцем. У більш широкому плані її реалізація спрямована на надання адміністративно-правовим заборонам якостей соціальної обумовленості. Водночас це завдання має і суто техніко-юридичний аспект, оскільки його вирішення не може не позначитися на виборі законодавцем тих чи інших інструментальних засобів формулювання і викладу адміністративно-правових приписів. Інакше кажучи, облік вимог неправових регуляторів для створення правової норми часто впливає на результативний ступінь абстрактності правового припису.

Зазначене найбільш наочно виявляється у разі акумуляції в правових нормах вимог моральних норм. Необхідність використання оціночних понять при такому способі узгодження детермінована рядом обставин. По-перше, моральні норми, на відміну від технічних, корпоративних та інших, завжди мають оціночний характер. По-друге, відображення у відповідних адміністративно-правових нормах моральних вимог у вигляді оціночних понять знімає в ряді випадків виникнення протиріч. Формальна визначеність правової норми не дозволяє поширити її на життєві обставини, які з точки зору моралі вимагають правового регулювання, або, навпаки, впливає на ті життєві відносини, де мораль вважає такий вплив небажаним.

Список використаних джерел

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
2. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 142 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1123. – Зі змін. та допов.
4. Кримінальний кодекс України : закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. – Зі змін. та допов.

Надійшла до редколегії 12.10.2015

САЛМАНОВА Е. Ю. ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОЦЕНОЧНЫХ ПОНЯТИЙ В АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Исследованы теоретико-правовые основы применения оценочных понятий в административно-деликтном законодательстве. Рассмотрен механизм использования оценочных понятий и возможные пути совершенствования процесса защиты прав и свобод граждан от противоправных решений должностных лиц органов государственной власти. Определено, что оценочные понятия в процессе применения норм административно-деликтного законодательства позволяют осуществлять индивидуальное поднормативное регулирование общественных отношений. Они являются объективно необходимыми, предоставляют административно-деликтному законодательству определённую степень стабильности и регулятивной прочности, а в ряде случаев снимают противоречия, возникающие в результате нормативно-правового формализма.

Ключевые слова: оценочные понятия, административно-деликтное законодательство, компетенция, дискреционные полномочия, административно-юрисдикционная практика, правовое предписание, юридический факт.

SALMANOVA O. Y. PROBLEMS OF USING EVALUATIVE CONCEPTS IN ADMINISTRATIVE AND TORT LEGISLATION

Theoretical and legal principles of using evaluative concepts in administrative and tort legislation are studied. The mechanism of the use of evaluative concepts and possible ways of improving the process of protecting the rights and freedoms of citizens against unlawful decisions of officials of state authorities is considered.

It is emphasized that the evaluative concepts are objectively necessary and under appropriate conditions provide administrative and tort legislation a certain degree of stability and regulatory strength. They eliminate in some cases the contradictions that arise from normative and legal formalism. Excessive and unjustified inclusion of evaluative concepts in administrative and tort legislation could reduce the efficiency of the processes in administrative and jurisdictional practice.

The complexity of the interpretation and use of evaluative concepts is associated with a number of features of their logical and epistemological, legal nature. There is a real danger of the manifestation of subjectivity that may lead to the violation of the rights and freedoms of a man and citizen. A great importance in this respect has the analysis of regularity of rational use of evaluative concepts for designing prescriptions of administrative and tort legislation.

It is indicated that evaluative concepts in the process of using the norms of administrative and tort legislation allow accomplishing individual subnormative regulation of social relations. This is the main feature of evaluative concepts that emphasizes the specificity of their functional status within the legal regulation. Individuality in the legal regulation is reached by the opportunity of maximum consideration of situational features of relevant regulating phenomena. The function of individual legal impact is in spreading general and rather abstract rule on the unique factual circumstances.

Keywords: evaluative concepts, administrative and tort legislation, competence, discretion powers, administrative and jurisdictional practice, legal prescription, legal fact.